

TM	Г. XXXVI	Бр. 4	Стр. 1867-1883	Ниш	октобар - децембар	2012.
----	----------	-------	----------------	-----	--------------------	-------

UDK 32:351.74

Pregledni rad

Primljeno: 09. 08. 2011.

Revidirana verzija: 30.10.2012.

Želimir Kešetović
Univerzitet u Beogradu
Fakultet bezbednosti
Beograd

POLICIJA U POLITIČKOM ŽIVOTU*

Apstrakt

U radu se na najopštijem nivou razmatraju relacije policije i politike i najvažniji faktori koji determinišu prirodu ovih odnosa. Opisuju se načini na koje se politika posredno ili neposredno meša u rad policije i utiče na nju, ali i kako policija utiče na politiku i meša se u političke procese, uz isticanje principa političke neutralnosti policije i ukazivanje na problem u njegovom ostvarivanju. Prezentira se položaj policije u sistemu jedinstva i sistemu podele vlasti i posebno se analiziraju direktni i indirektni oblici uticaja policije na politički život. U metodološkom smislu, ovaj pregledni rad je pre svega zasnovan na analizi sadržaja i pregledu literature. Autor zaključuje da su međusobni odnosi policijskih organizacija (agencija) i subjekata političkih procesa zaista kompleksni i determinisani većim brojem činilaca, ali i da su istorijska konstanta nastojanja nosilaca političke moći da ostvare uticaj na policiju, čak i u zemljama "civilizacijskim predhodnicama", uprkos formalnom proklamovanju principa političke neutralnosti policije. U zemljama u tranziciji uopšte, i Srbiji posebno, ova tema zaslužuje opsežno istraživanje.

Ključne reči: policija, politika, politički procesi, politička neutralnost policije

zelimir.kesetovic@gmail.com

* Rad je nastao u okviru istraživanja na projektu br. 47017 *Bezbednost i zaštita organizovanja i funkcionisanja vaspitnoobrazovnog sistema u Republici Srbiji (osnovna načela, principi, protokoli, procedure i sredstva)*, koje realizuje Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu, a finasira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

POLICE IN POLITICAL LIFE

Abstract

In the paper author is discussing on the general level relations between the police and politics and the most important factors that determine the nature of this relations. He describes the way the politics directly or indirectly interfere and influence police work, and also how the police influence politics and interfere political processes, emphasising the principle of political neutrality of the police and pointing out the problems in fulfillment of this principle. The position of the police in the system of unity of power, and system of division of power is described, and direct and indirect forms of police influence on political life are analysed. In methodological sense this descriptive paper is based on content analysis and review of literature. Author concludes that relations between police agencies and actors of political life are rather complex and determined by number of factors, while endeavour of holders of political power to exert influence on the police is historical constant, even in countries that are civilization vanguard in spite of pointing out the principle of political neutrality of the police. In countries in transition, and particularly Serbia, this topics deserve comprehensive research.

Key Words: Police, Politics, Political Processes, Political Neutrality of the Police

UOPŠTE O ODNOSU POLICIJE I POLITIKE

Reči policija i politika etimološki su povezane i obe imaju koren u grčkoj reči polis (πολις). Tokom celog srednjeg veka nije se pravila dovoljna razlika između pojmova policija i politika, uglavnom zbog organizacione i funkcionalne neizdiferenciranosti u sistemu vlasti.

Činjenica je, međutim, da od svog nastanka policija vrši izuzetno veliki, a u nekim trenucima i presudan uticaj na razvoj države.

„Policija je izuzetno važan oslonac političkog sistema i političkog režima. Ukoliko nosioci vlasti nemaju podršku policije može da dođe do ozbiljnijih poremećaja u sprovođenju njihovih odluka, do poremećaja u funkcionisanju institucija, pa i do vaninstitucionalne promene nosilaca vlasti“ (Loubet del Bayle, 1992, str. 83).

Još u starom Rimu ona je bila važan činilac, ako ne i glavni oslonac, vlasti. U takozvanim policijskim državama ona je bila odlučujući faktor političkog života. Uprkos svim navedenim momentima, uloga policije u političkom životu u istraživanjima i literaturi posvećivano je, u celini gledano, srazmerno malo pažnje.

Odnosi između policije i politike, to jest policijskih organizacija i subjekata političkih procesa, veoma su složeni i uslovljeni su većim brojem činilaca. Oni najvažniji mogu se grupisati u pet osnovnih grupa:

1. Cela *policijska funkcija tesno je povezana sa politikom*, bilo da je reč o izvršavanju zadataka sa područja socijalne regulacije ili onima koji su vezani za interesnu dominaciju. Naime, i onda kada deluje radi ostvarivanja potreba celog društva, policija ostvaruje određenu politiku izraženu u zakonima, propisima i odlukama zakonodavnih i izvršnih organa koji, kao politički organi, izražavaju interese i volju dominantnih snaga u društvu. Kada je reč o ulozi policije u vezi sa održavanjem poretka vlasti, nesumnjivo je da policija predstavlja oslonac tog poretka, od koga u nekim trenucima može da zavisi i sam opstanak političkog režima. Policija je u samom centru političkih procesa, budući da je kao „agent države“, odnosno vlade, ovlašćena da interveniše protiv subverzivnih aktivnosti kojima se narušava politička stabilnost. Stoga su u pravu oni autori (Bayley; Goldstein; Loubet del Bayle; Reiner; Skolnik) koji ističu da je vršenje policijske funkcije, kao uostalom i vlasti uopšte, sastavni deo političkih procesa. Konkretna umešanost određene policije u nekoj zemlji u političke procese i njena eventualna podređenost politici otvoreno je pitanje koje zahteva posebnu analizu.

2. Na ulogu policije u jednom društvu odlučujuće može da utiče *karakter političkog režima*.

„Tako se u režimima koji ograničavaju učešće subjekata u političkim procesima policija više angažuje u političkom životu, nastojeći da kanališe određene političke aktivnosti“ (Bayley, 1990, stp. 204).

Istovremeno, što je druga strana medalje, i karakter političkog režima opredeljuje se prema tome da li je policija neograničena i represivna (autoritarni režimi), ili je ograničena i kontrolisana (demokratski režimi).

„Na veze politike i policije takođe utiče i tradicija pod kojom je policija stvarana, to jest da li je bila šire korišćena za obezbeđivanje hegemonije nosilaca političke vlasti ili određenih dinastija (npr. Habzburga, Romanovih i Burbona)“ (Bayley, 1990, stp. 204).

3. U *posebnu grupu činilaca* koji utiču na odnose policije i politike spadaju izvesne karakteristike društva, a pre svega (ne)homogenost socijalne strukture (rasna, etnička, verska, ekonomska, suprotnosti selograd itd.) i stepen ekonomske razvijenosti. Od značaja je i način organizovanja administrativne vlasti (centralizacija ili decentralizacija). Tako je, po pravilu, umešanost policije u političke procese manja u zemljama koje imaju homogeniju socijalnu strukturu, koje su ekonomski razvijenije i upravno decentralizovane, od onih koje su nehomogene, nerazvijene i centralizovane. U ovu grupu faktora ulazi i prisustvo grupnog političkog nasilja u društvu.

„Na jačanje policijskih akcija u politici veliki uticaj ima grupno političko nasilje (pobune, nasilne demonstracije, rasni nemiri itd.) iza koga stoje radikalne političke grupe i pokreti“ (Bayley, 1990, str. 204).

4. *Odnos koji je u jednom društvu uspostavljen prema delatnostima kao što su špijuniranje i nadzor građana*, a koji je tesno povezan sa tradicijom, političkom kulturom i stepenom tolerancije, može značajno da utiče na umešanost policije u politiku. Ukoliko tolerancija nije preovlađujući odnos u društvu, kontrola političkog (i drugog) mišljenja i javnog morala (špijuniranjem, cenzurom i sličnim merama) biće znatno prisutnija.

5. Ukoliko se policija *poistoveti sa političkim režimom*, uverena da bi se promenom vlasti pogoršao njen status, ona se takođe meša u politički život, podržavajući aktuelni režim. I obrnuto, ona će imati negativan stav prema političkim snagama koje prema njoj ispoljavaju neprijateljstvo. Osim toga, u skladu sa specifičnim vrednostima policijske supkulture, policija može da ima različit odnos prema pojedinim odlukama vlade i personalnim i institucionalnim promenama u vlasti. „Usled toga policija se u odnosu na politiku može pojaviti kao izvor posebnih zahteva unutrašnje prirode“ (Bayle, 1992, str. 45). Zahtevi koje policija upućuje na rešavanje političkom sistemu mogu biti političke (promene zakonodavstva, pooštavanje kaznene politike, ograničavanje izvesnih sloboda, protivljenje ukidanju smrtne kazne i sl.) i sindikalne, odnosno korporativne prirode (u vezi uslova rada, plata, opreme, obuke, statusa i ugleda službe i dr.).

Međusobni odnosi politike i policije se u praksi, usled istovremenog delovanja navedenih faktora, pojavljuju kao veoma složeni odnosi uzajamnog mešanja i uticaja.

„Politika se posredno ili neposredno meša u rad policije i utiče na nju, dok policija, takođe, s druge strane, utiče na politiku i meša se u političke procese“ (Bayley, 1990, str. 159).

Mešanje i uticaj politike na policiju i obrnuto, može biti legalan i nelegalan, to jest pravno nedopušten.

„Legalno mešanje i uticaji politike na rad policije se odvijaju prevažno kontrolom političkih organa (parlament i vlada), a aktivnost policije istog (legalnog) karaktera bi predstavljali pojedini njeni zadaci političke prirode. Nasuprot tome, nelegalno mešanje i uticaji politike na policiju bi postojali kada bi politički organi prekoračili ovlašćenja za kontrolu ili vršenje tih ovlašćenja na način nesaglasan njihovom cilju. Nelegalna politička akcija u političkim procesima bi postojala uvek kada se policija meša u te procese i utiče na njih protivno svojim zakonskim zadacima i ovlašćenjima, svedjedno da li to čini na podsticaj vlade ili po svojoj inicijativi. [...] Da bi se izbegle pravno nedopuštene

interferencije policije i politike u većem broju zemalja proklamovan je *princip političke neutralnosti policije*. Sadržina ovog principa shvata se različito, ali se njime najčešće označava:

1. samostalnost policije u granicama zakona (koja podrazumeva slobodu da se odupre svim nezakonitim uticajima);
2. autonomnost policije u preduzimanju pojedinih akcija na koje je zakonom ovlašćena i obavezna (u granicama prava deluje nezavisno – bez ograničavanja i usmeravanja sa strane);
3. nemogućnost korišćenja policije u svrhe političke borbe (zabrana upotrebe policije radi ostvarivanja partijskih interesa – princip političke neutralnosti u užem smislu);
4. zabrana članstva pripadnicima policije u političkim strankama i njihovog angažovanja u političkom životu (princip depolitizacije policijskog osoblja)“ (Милосављевић, 1997, str. 287 i 289).

Smisao principa političke neutralnosti jeste da pomogne u traženju ravnoteže između istovremene potrebe da policija deluje relativno nezavisno u odnosu na političke subjekte, s jedne strane, i nužnosti podređivanja policije legitimnoj javnoj kontroli, s druge strane. Ukoliko se ta ravnoteža zaista uspostavi nema prostora za korišćenje policije za uske partijske interese, odnosno za njeno potčinjavanje političkim strankama. Iako je ovaj princip proklamovan i podržan zakonima, u praksi brojnih zemalja on se zanemaruje, odnosno realizuje se uz znatna odstupanja. Naime, u praksi, vlade teško podnose ograničenja mogućnosti uticaja na policiju, a s obzirom na njihovu realnu moć i poziciju, policije uglavnom nisu u stanju da se bez posledica suprotstave njihovim nedozvoljenim političkim uticajima.

Na kraju valja naglasiti da politička neutralnost policije ne znači da ona uvek treba da bude ravnodušna prema političkim zbivanjima u društvu. Naprotiv, u određenim slučajevima, kada su za to ovlašćeni, policijski organi moraju da se umešaju u politički život, jer bi posledice nemešanja mogle da budu višestruko negativne.

„Policija mora da ima naročito razvijen osećaj za politička događanja i veštinu da svoju akciju adaptira, kako prema percepcijama javnosti o tome šta je legitimno i ispravno, tako i prema ovlašćenjima organa čijoj kontroli neposredno podleže. Dakle, policija mora da bude dovoljno spremna da zaštiti javnost i sprovede zakon, ali istovremeno i odgovorna parlamentu i javnosti da ne postane zakon po sebi“ (Милосављевић, 1997, str. 291).

POLICIJA U SISTEMU JEDINSTVA I SISTEMU PODELE VLASTI

U svakoj državi, bez obzira na njen politički i ustavni sistem, policija je izvršni organ koji se pokorava naredbama izvršne vlasti, s tim što je u najvećem broju zemalja ona takođe vezana i pravom, odnosno

pravilima ponašanja koja su utvrdili i doneli zakonodavni organi. Razlike u položaju policije u ovim sistemima praktično su vezane za položaj izvršne vlasti, to jest za odnos ove i ostalih grana vlasti, prvenstveno zakonodavne, u sistemu jedinstva, odnosno u sistemu podele vlasti, i odnose se pre svega na područje kontrole nad radom policije.

Zakonodavni organi, osim donošenja ustava, zakona i drugih propisa (zakon o državnoj upravi, zakon o ministarstvima, zakon o policiji) kojima su utvrđeni opšti okviri rada policije, njen položaj i generalna nadležnost i delokrug rada, donose i posebne zakone koje policija neposredno primenjuje u svom radu (krivični zakon, zakon o bezbednosti saobraćaja, zakon o oružju i municiji itd.). Donoseći neke veoma značajne političke i druge odluke (o ratu i miru, promeni granica, planove razvoja, budžet i sl.) parlament u značajnoj meri utiče na ambijent u kome policija ostvaruje svoju funkciju, dok uticajem na kadrovsku politiku, to jest na sam izbor i sastav vlade i prihvatanje njenog programa, utiče i na izbor ministra policije i prioritete u radu policije. Parlament obavlja kontrolu nad radom vlade i ministarstava, uključujući i ministarstvo unutrašnjih poslova, dok su svi ministri, pa i ministar policije, za svoj rad odgovorni ne samo predsedniku vlade, nego i parlamentu, ukoliko nije reč o čistoj varijanti predsedničkog sistema. U parlamentarnim sistemima kontrolna ovlašćenja parlamenta nad policijom, pored utvrđivanja ovlašćenja i procedure za rad policije, obuhvataju i odlučivanje o osnivanju i ukidanju policijskih organa nivoa ministarstava, ili nižeg nivoa, odlučivanje o materijalnim sredstvima za njihov rad, o izboru i smenjivanju ministara, platnom sistemu i zvanjima osoblja i dr., pri čemu neka od ovih ovlašćenja mogu biti utvrđena u korist vlade, a parlament onda u vezi ovih pitanja kontroliše policiju posebno – putem kontrole vlade. Pored toga, parlamenti mogu da pokrenu raspravu o radu policije kroz interpelacije, formiranje anketnih odbora i istražnih komisija, putem poslaničkih pitanja, raspravom o odgovornosti ministara i slično. Dakle, zakonodavni organ preko normativne, opšte političke odlučujuće funkcije, te preko kadrovske i kontrolne funkcije, u znatnoj meri utiče na rad i funkcionisanje policije.

„Uprkos mnogim sredstvima kontrole parlamenta nad policijom, čini se da su čak i u klasičnim parlamentarnim sistemima sposobnosti zakonodavnog tela za stvarnu kontrolu policije često nedovoljne“ (Bayley, 1990, str. 165).

U predsedničkim sistemima uticaj zakonodavne vlasti na policiju je, po prirodi stvari, još mnogo manji.

„Što se tiče odnosa policije i *izvršne vlasti*, on je još neposredniji, nego kad je reč o zakonodavnoj vlasti. Obično se vlada pojavljuje kao nosilac objektivno najjačih oblika uticaja na rad policije u zemljama u

kojima je policija organizovana na nacionalnom nivou i gde vladina kontrolna ovlašćenja nisu delom preneti u nadležnost drugih organa i tela“ (Милосављевић, 1997, str. 317).

Izvršna vlast takođe ima normativnu funkciju jer, pored predlaganja zakona, budžeta i drugih najvažnijih dokumenata parlamentu, i sama donosi veoma značajne podzakonske normativne akte kojima se utvrđuje organizacija policije, način postupanja, policijska ovlašćenja i odgovornost policije u primeni zakona. Vlada donosi smernice i načelne stavove, kojima opredeljuje način izvršavanja zakona i drugih propisa. Samim tim ona utiče i na rad policije utvrđujući prioritete u njenom radu i postupanju. Monocefalna ili bicefalna egzekutiva utvrđuje generalnu politiku policije i bez njene saglasnosti policijski vrh ne može da donese najznačajnije odluke. Osim ministra (a u predsedničkom sistemu i njega) sve funkcionere u policiji (zamenika, sekretara, pomoćnike) imenuje i postavlja izvršna vlast. Vlada može da izdaje konkretne naloge radi preduzimanja određenih mera iz okvira nadležnosti organa uprave, uključujući i policiju. Vlada je ta koja vrši nadzor nad radom policije, poništava i ukida nezakonite propise, razmatra programe i izveštaje o radu policije i nalaže joj preduzimanje određenih mera. Značajna kontrolna ovlašćenja vlade nad policijom obično su delom locirana u vladi kao kolektivnom organu, a delom se prenose u krug obaveza pojedinih članova vlade. Vlada je zadužena i za koordinaciju rada policije i ostalih subjekata sistema bezbednosti (inspeksijskih organa, carine, pravosudnih organa) i nadzor nad njihovim radom. Policija u predsedničkom sistemu podeli vlasti, kao uostalom i cela uprava, predstavlja praktično servis izvršne vlasti, u potpunosti joj je potčinjena i zavisna je od nje. Ministar policije odgovara ne parlamentu, već predsedniku, odnosno šefu izvršne vlasti. S obzirom na reziduume spoil (engl. spoil) sistema, politizacija policije je izraženija u predsedničkom sistemu, dok su kod parlamentarnog u prvom planu načela nepristrasnosti i anonimnosti, te i policija uživa srazmerno veću samostalnost.

Kada je reč o odnosu policije i *sudske vlasti* načelno nema razlike između političkih sistema. Sud se uvek javlja u kontrolnoj i korektivnoj ulozi, da bi zaštitio ustavnost i zakonitost, kao i slobode i prava čoveka i građanina u slučaju njihovog narušavanja. Tu je jedino zaista relevantno pitanje da li postoji nezavisno sudstvo u konkretnoj državi, koje je onda u stanju da ispuni svoju funkciju, ili ono ne postoji.

U sistemu *jedinstva vlasti*, tačnije u njegovoj *skupštinskoj (konventskoj)* varijanti, uticaj zakonodavnog tela na celu upravu, pa i na policiju, koncentrisan je u različitim odborima i telima skupštine. Vlada, kao izvršni organ skupštine, praktično predstavlja neku vrstu skupštinskog odbora koji zapravo nema samostalnost, pošto samo sprovodi skupštinske odluke, pa i one koje se odnose na organizaciju, nadležnost i delokrug rada policije, utvrđivanje glavnih smernica i

globalne politike u oblastima društvenog života za koje je zadužena policija. Vlada uopšte, pa ni ministarstvo unutrašnjih poslova, ili drugi organ sličnog naziva koji obavlja poslove policije, nema nikakvu samostalnu politiku koja bi bila različita od politike skupštine. Skupština svoja prava prema policiji ostvaruje posredstvom svojih izvršnih organa, koji prema policiji imaju organizacionu, personalnu i direktivnu vlast, dok budžetsku i normativnu, po prirodi stvari dele sa skupštinama. Pored toga, članovi vlade, uključujući i ministra unutrašnjih poslova, istovremeno su i članovi skupštine.

U režimu *političke uprave* dolazi do značajne koncentracije političkog uticaja u vrhu policije, te je policija znatno samostalnija i manje podložna kontroli, dok je u režimu *države i partije*, policija praktično pretvorena u partijsku policiju. Ona nije u službi zakona, već interesa vladajuće (često i jedine) partije koja je kontroliše i kojoj je odgovorna za svoj rad.

Sve prethodno iznete konstatacije o odnosima politike i policije, to jest policijskih organizacija i političkih subjekata, važe bez obzira na to da li je u konkretnoj zemlji sproveden princip podele ili princip jedinstva vlasti.

Konačno valja naglasiti da ni u sistemima podele vlasti, ni u sistemima jedinstva vlasti policija, u principu, nije centar u kome se utvrđuje politika. Ipak, ona je u praksi sastavni deo procesa formulisanja politike (*policy-making process*), budući da policijski šefovi, svaki na svom nivou, učestvuju na neki način i u procesu donošenja političkih odluka, a ne samo u njihovom izvršavanju.

Osim toga, prilikom razmatranja mesta i uloge policije u sistemu vlasti nikako ne treba zaboraviti da ni neformalni uticaj policije na zakonodavnu, a naročito na izvršnu vlast takođe nije zanemarljiv. Iako je u mnogim zemljama policijski vrh formalno isključen iz politike (npr. u SAD, Velikoj Britaniji, Indiji i Japanu), policijski rukovodioci imaju otvoren pristup vrhu političkog rukovodstva, mada ne učestvuju u formulisanju politike koja ne dodiruje njihove uske kompetencije. U praksi, policija može da bude veoma moćna u okviru vlade u neformalnom smislu. Napoleon, Hitler i Staljin zavisili su od svojih šefova policije – Fušea, Himlera i Berije – i to u smislu informacija, podrške i saveta. Kako ističe Dejvid Bejli (Bayley, 1990) „ova vrsta tajnog pristupa lako se zloupotrebljava kada policija koristi strah političkih lidera za svoje ciljeve.“ Najbeskrupuloznije od svega, policija može uticati na politiku korišćenjem obaveštajaca za ucenjivanje političara i zvaničnika da podrže pozicije policije. Verovalo se da Edgar J. Huver (Hoover), prvi direktor FBI, poseduje detaljne dosijee koji su potencijalno opasni za mnoge javne ličnosti. On je čak neke od ovih informacija delio sa predsednicima. Verovanje u postojanje ovakvih informacija, bez obzira da li one stvarno postoje ili ne, može da učutka

ljude koji se ne slažu sa FBI, čak i ako im se nikad eksplicitno ne preti. Za ovakve, kao i druge vrste uticaja policije na vlast koje ćemo razmotriti u narednom izlaganju, nije od presudne važnosti sam sistem vlasti koji je sproveden, već realni odnos snaga policije i drugih političkih subjekata.

OBLICI UTICAJA POLICIJE NA POLITIČKI ŽIVOT

Kao što je istaknuto, politička neutralnost policije predstavlja ideal kome se stvarnost manje ili više približava, ali ga nikad ne dostiže. U samom društvenom realitetu policija je uvek duboko u političkim procesima, bilo da je toga svesna ili ne. Istraživač Dejvid H. Bejli (1990) klasifikovao je oblike uticaja, odnosno mešanja policije u političke procese, na direktne i indirekte, pri čemu prva grupa ima više modaliteta koji su prikazani u Tabeli 1.

Tabela 1. Oblici uticaja policije na politički život

Table 1. Forms of influence of the police on political life

<i>Direktni (neposredni) uticaji</i>	<i>Posredni (indirektni) uticaji</i>
A. Otvoreni	
1. Na lica	1. Socijalizacijom javnosti
(a) hapšenjem	2. Legitimisanjem vlade
(b) zadržavanjem	3. Efektom demonstracije
(b) izgnanstvom	4. Učešćem u razvoju
2. Na procese	
(a) nadzorom izbora	
(b) regulisanjem javnih skupova	
(v) cenzurom	
(g) "pristankom na uznemiravanje"	
(d) fizičkom podrškom	
3. Na napadnuti režim	
(a) odbranom	
(b) uskraćivanjem podrške	
4. Na političke odluke	
(a) formalnim učešćem	
(b) uticajem kroz privilegovan pristup	
(v) pretnjama uskraćivanja podrške	
(g) političkom mobilizacijom	
B. Tajni	
1. Prismotrom i nadzorom	
2. Manipulacijama	

Izvor/Source, Bayley, 1990

Otvoreni, odnosno *neposredni uticaji policije na lica* odnose se na činjenicu da policija često određuje ko može, a ko ne može da učestvuje u politici, s obzirom na to da je ovlašćena da hapsi, zadržava i progona lica. Tako ona može, povremeno (recimo u Pakistanu) ili sistematski (npr. u bivšem SSSR), da proganja protivnike političkog režima. Pored toga, krivični zakon može se koristiti samo za šikaniranje i frustriranje oponenta režima, tako što se prema njima zakonske odredbe primenjuju strožije, češće se privode i zadržavaju u policiji. Opozicioni političari u mnogim zemljama tvrde da protiv njih policija često podnosi neosnovane prijave i, striktnije nego prema drugima, primenjuje neke manje važne propise, te su oni tako prinuđeni da troše vreme i novac za odbranu u dugotrajnim postupcima. Razvijen krivični zakon u rukama policije može veoma otežati život, čak i građanima koji poštuju zakon. Istovremeno, moguće je da ovoj kategoriji lica policija obezbeđuje manji stepen zaštite, a sve u cilju onemogućavanja, odnosno ograničavanja njihovog uticaja u političkom životu.

Drugo, policija u mnogim zemljama ima, ili je u prošlosti imala, eksplicitna *ovlašćenja da reguliše političke procese i aktivnosti*. Ovo se odnosi na dužnosti policije u vezi sa izborima političkih organa.¹ Policija je takođe ovlašćena da reguliše ponašanje na javnim mestima u interesu bezbednosti i javnog poretka, uopšte i prilikom javnih skupova, uključujući i one političkog karaktera (politički mitinzi, parade i demonstracije). Organizatori su obično obavezni da ih prijave ili da za njih traže dozvolu, pri čemu policija može da daje dozvole rutinski² ili da ih beskonačno odgađa ili zabranjuje, kao na Filipinima.

„Pored prava udruživanja, za otvorenu političku utakmicu osnovna su sloboda štampe i govora. Regulacija ovih procesa pomoću cenzure, često je poverena policiji“ (Кешетовић, 1995, str. 405–416).

Poseban oblik uticaja predstavlja tzv. pristanak na uznemiravanje, koji znači svesno odustajanje od policijske akcije u sukobu dveju opozicionih političkih grupacija, kakav je, na primer, bio sukob nacista i komunista u Vajmarskoj Republici. Policija ne utiče na politički proces samo onim što radi, već i onim što propušta da uradi. Akti nečinjenja, tj. propuštanja, mogu imati isto tako pogubne efekte kao i činjenje, ali ih je mnogo teže utvrditi. Konačno, policija utiče na politički proces pružajući fizičku podršku pojedinim akterima političkog procesa. Posebno u manje razvijenim zemljama, ona nekad obavlja logističke poslove: obezbeđuje

¹ Tako je, na primer, japanska policija odgovorna za primenu zakonskih odredbi koje se odnose na izbore, kao što je korišćenje ozvučenja na javnim mestima, distribucija materijala za izbornu kampanju, prikupljanje i korišćenje fondova za kampanju.

² Kao npr. u Danskoj gde je od 1938. godine samo jedno okupljanje zabranjeno.

prevoz političarima, dovodi birače do glasačkih mesta i distribuira izborni materijal. Čak i u razvijenim zemljama, policija je korišćena za organizovanje izborne podrške za vladu ili pojedince. Budući da policijska organizacija predstavlja već postojeću, veliku i sveprožimajuću mrežu, iskušenje da se ona iskoristi, posebno za vladine službenike, često je neodoljivo.

Policija može neposredno uticati i na *napadnut, odnosno ugrožen režim*, bilo tako što će ga braniti, ili tako što će mu uskratiti podršku. U situaciji kada su vlade suočene sa koncentrisanim i nasilnim otporom, upravo policijske akcije mogu da odluče o njihovom opstanku ili padu. Na početku Francuske revolucije 1789. policija nije pružila otpor gradskim gomilama, već je jednostavno skinula uniforme i nestala. Kada je 1851. Napoleon III zbacio vladu, policija je odigrala suprotnu ulogu planirajući beskrvni udar.

Policija utiče na politiku kroz *tajne aktivnosti* kao što su prismotra i manipulacije. Verovatno najozloglašnije od svih oblika policijske intervencije u politiku, ove aktivnosti su oznaka „policijske države“. Međutim, kako ukazuje Bejli, terminologija koja se koristi za opisivanje ovih operacija je nespregnata i neadekvatna. *Tajna policija* i *politička policija* su pejorativne fraze koje se obično koriste za opisivanje vladinih agenata koji tajno utiču na političke rezultate. Prvi problem sa ovim terminima jeste da policija nije jedina vladina agencija koja tajno špijunira i remeti političke aktivnosti. Francuska Služba opštih informacija (*Renseignement Generaux*), britanski MI-5 i Specijalna grana (*Special Branch*), ruski KGB i američki FBI i CIA se često označavaju kao „tajna“ ili „politička“ policija. Iako svi oni do izvesnog stepena rade tajno i često su usmereni na političke ciljeve, svi oni nisu policije. Tajna policija je agencija ovlašćena da upotrebi fizičku prinudu u okviru zajednice i to radi prikriveno.³ Američka CIA nije dizajnirana kao tajna ili politička policija, iako je to tokom 1960-tih i 1970-tih postala, primenjujući snažnu kontrašpijunažu u SAD i narušavajući svoju vlastitu povelju. FBI ima obe karakteristike – to je policijska agencija koja tajno posmatra i ponekad menja političke rezultate. Tajna politička policija, ispravno nazvana, može biti kreirana tako što se postojećim policijskim agencijama poverava odgovornost za tajne aktivnosti u politici, ili tako što se stvara tajna organizacija za korišćenje u politici, čiji pripadnici takođe imaju ovlašćenje da primenjuju fizičku prinudu. Američka policija na svim nivoima deluje kao tajna politička policija. Da bi sprečili politički

³ Za Bejlja je minimum za definisanje policije primena sile (stvarna ili potencijalna) po odobrenju zajednice. Kad god upotrebljava ovaj pojam on misli na ljude koji su od strane grupe (to nije samo država, već može biti pleme, ili neka druga društvena grupa) ovlašćeni da regulišu odnose između ljudi uz upotrebu fizičke sile. (Bayley, 1990)

motivisane nasilne akcije, oni tajno rutinski prikupljaju informacije o političkim aktivnostima. Obim ovih aktivnosti pokazuju nalazi istražitelja Kongresa, prema kojim je do ranih 1970-tih FBI prikupio preko 500.000 obaveštajnih dosijea o pojedincima i grupama; istraživao 740.000 subverzivnih ciljeva u prethodnih dvadeset godina i imao 7.482 informatora „iz geta“ i 1.200 iz redova „domaće inteligencije“, kojima je plaćao 7.400.000 dolara godišnje. Javno mnjenje još više uznemirava to što se FBI infiltrirao u veliki broj organizacija koje smatra subverzivnim – uključujući pokret za građanska prava, bele i crne rasne organizacije, antiratne grupe i radikalnu levicu – da bi ometao njihove aktivnosti. On koristi svoj pristup za sejanje razmirica, podsticanje loših poteza i opstrukciju rutinskog funkcionisanja. Takođe, širi lažne informacije o ljudima i grupama da bi im uništio reputaciju i smanjio njihovu efikasnost kao političkih činilaca. Pod intenzivnim pritiskom javnosti i usled kongresne istrage koja je usledila, FBI je sredinom 1970-tih zaustavio provokativno ubacivanje u političke grupe. Činjenica je da sve vlade razvijaju izvesne kapacitete za praćenje i tajno upadanje u politički život. Međutim, to ne znači da sve vlade imaju tajnu i/ili političku policiju. Vlade se dosta razlikuju po tome kolika ovlašćenja daju policijskim organizacijama, u kojoj meri ove drže u tajnosti, koji je obim i razmera njihovih operacija, kao i gde su te operacije locirane.

Policija utiče direktno na politiku, tako što u okviru vlade učestvuje u *koncipiranju politike*. U nekim zemljama, kao u bivšem SSSR-u, moć policije se potvrđivala kroz predstavništvo u visokim vladinim telima – za KGB u Politbiro, za miliciju u Veću ministara u Moskvi i republikama. Za razliku od ovih, u nekim drugim zemljama viši profesionalni policijski personal je eksplicitno isključen iz opštepitičkih tela.

Policija povremeno ulazi u političku arenu kao priznati *glasnogovornik povodom određenih tema i problema*. U SAD npr. policija je efikasno mobilisala podršku protiv civilnih nadzornih odbora koji su eliminisani. „U Velikoj Britaniji Policijska federacija se otvoreno suprotstavlja abortusu, homoseksualizmu i ukidanju smrtne kazne“ (Reiner, 1985, str. 88–90). Naklonost policije se traži jer ona u demokratskim zemljama može da mobilise deo glasačkog tela i utiče na izborne rezultate. Policija razmenjuje izbornu podršku za solidarnost sa njom po pitanju tema vezanih za zakon, red i poredak.

Dalje, policija poseduje značajnu latentnu moć koja može da se koristi za *sprovođenje svake politike koja kao deo implementacije zahteva i prinudu*. Ukoliko policija nije voljna da je primeni, programi mogu ostati nerealizovani. To se dogodilo u slučaju limitiranja miraza u Indiji, prohibicije u SAD i zemljišnih reformi u delovima Latinske Amerike. Čak i nagoveštaj da je podrška policije problematična može biti dovoljan da obeshrabri neku političku inicijativu. Druga krajnost je pak da policija

postupa primenjujući zakon suviše skrupulozno, dosledno i mehanički, čime izaziva bes javnosti. Iako retko, ovo se događalo, kao u slučaju primene propisa iz oblasti saobraćaja u skladu sa utvrđenom politikom u SAD.

Dakle, policija može da utiče na politički život na šest važnih načina: određivanjem kruga političkih aktera, regulisanjem političkog nadmetanja, odbranom ili nebranjenjem režima od nasilnih napada, tajnim praćenjem i manipulisanjem političkim grupama, zastupanjem određene politike u okviru vlade i van nje, i obezbeđivanjem materijalne podrške. Ovi načini uticaja, međutim, ne iscrpljuju predmet. Oni su glavni vidovi direktnog uticaja, to jest, slučajevi kada se svesno ide ka ostvarivanju nekog političkog cilja. Ali policija na politiku utiče i indirektno.

Prvo, zato što je policija ne samo deo vlade već i *inkarnacija vlade*. Ona je sveprisutni faktor koji u društvu podučava o građanskim vrednostima, a pojedinačni policajac je otelotvorenje vlade na delu. Ovu činjenicu policija može da manifestuje pred javnošću u poželjnom ili negativnom smeru. Zanimljivo je da su dve zemlje u kojima je policija izvršila najblagotvorniji uticaj na javnost – Britanija i Kanada – ujedno i jedine zemlje koje koriste policajca kao simbol koji reprezentuje najznačajnije kvalitete nacionalnog karaktera. Ono što se retko ima u vidu jeste da i druge policije imaju tako veliki efekat, kako na domaće državljanke, tako i na strance, mada ne u tolikoj meri. U celini gledano, veoma malo zemalja je shvatilo lekciju da ono što policija radi učvršćuje ili potkopava vrednosti šireg političkog sistema. Tako je Japan svesno upotrebljavao policiju, vojsku i škole za vreme Mejdži perioda da bi podstakao moderne orijentacije u naciji. Drugi savremeni primer je Malezija u kojoj je policija pod stalnim pritiskom da vlastitim primerom nove moralne svesti služi obrazovanju najšire populacije. U ovom smislu Bejli ističe da policija može da igra ulogu u *socijalizaciji javnosti*, to jest da svojim delovanjem i pozitivnim manifestovanjem vrednosti političkog sistema, ona može da mobiliše i podršku građana tom sistemu.

Drugo, policija je u situaciji da utiče snažno na *legitimitet vlade* vršenjem svoje funkcije na zakonit, odgovoran i za javnost prihvatljiv način. I obrnuto, nasilnička i u očima javnosti neprijateljska policija označava takvom i vladu i otvara prostor za pojave ekstremizma svake vrste.

Treće, policija indirektno utiče na politiku, jer zbog svoje izuzetne izloženosti uvidu javnosti, ona predstavlja *model kojim se demonstriraju problemi i potencijali nacije* – integrisanost ili podela na klasnim, kastinskim, rasnim ili religijskim osnovama; poštenje ili podmitljivost u javnom životu; kao i jednakost ili nejednakost pred zakonom i druge moralne vrednosti.

Četvrto, policija *doprinosi ekonomskom razvoju zemlje*, efikasnim obavljanjem svojih zadataka i sprečavanjem materijalnih šteta (od kriminala, saobraćajnih nezgoda i zastoja u saobraćaju, zaštitom od požara itd.) ali i neposrednim angažovanjem u razvojnim aktivnostima, bilo radnim doprinosom (održavanje puteva, izgradnja sistema veza i dr.), ili ustupanjem opreme i tehnike, obukom kadra i sl.

„S obzirom na brojnost, raznovrsnost i moguće efekte različitih oblika uticaja policije na politiku, pojedini autori posmatraju ukupne odnose policije i politike kao produžetak borbe za uticaj u društvu, odnosno kao sastavni deo uzajamnih pritisaka i *igara moći* između društva i politike“ (Leonard, 1980, str. 276).

Posebno američki autori, polazeći od domaćih iskustava, naglašavaju politizovanost policijske uloge, upozoravajući da se uticaji policije na politiku moraju efikasnije kontrolisati da ona ne bi postala moderator političkih procesa, kao što, s druge strane, i subjekti političkog procesa moraju striktnije poštovati pravila igre da ne bi ugrozili političku neutralnost policije. Sigurno je da ovo upozorenje treba da imaju politički subjekti i policije i u drugim zemljama.

ZAKLJUČAK

Na povezanost policije i politike ukazuje zajednički etimološki koren oba termina, a viševjekovna organizaciona i funkcionalna neizdiferenciranost u sistemu vlasti, praktično je onemogućavala njihovo razlikovanje. No, u svakom slučaju, uticaj policije, kao važnog oslonca političkog režima, na ukupni politički život bio je značajan, a u nekim istorijskim okolnostima i presudan.

Činjenica je da su međusobni odnosi policijskih organizacija (agencija) i subjekata političkih procesa zaista kompleksni i determinisani većim brojem činilaca. Pored uticaja policije na politiku, istorijska konstanta su i nastojanja nosilaca političke moći da ostvare uticaj na policiju. Ovo, u određenoj meri, važi čak i za zemlje „civilizacijske prethodnice“, uprkos formalnom proklamovanju principa političke neutralnosti policije.

„Pored razlikovanja direktnih i indirektnih uticaja policije na politički život, još je važnije razlikovanje pravno dopuštenih i nedopuštenih uticaja o kome je bilo reči. Istovremeno, ne treba zaboraviti da vršenje policijske funkcije može doprineti kvalitativnom razvoju demokratskog društva“ (Pino, 2001, stp. 200–215).

Ovo je od posebnog značaja za društva u tranziciji u kojima kriminal i korupcija eskaliraju i prete da izazovu društveni haos. U ovakvim uslovima prioritet policije može biti represivna funkcija, odnosno borba protiv kriminala, pri čemu manji kapaciteti ostaju na raspolaganju za zaštitu ljudskih prava i sloboda i izgradnju civilnog društva.

„Poseban doprinos policije u razvoju demokratskog društva ogleda se u ostvarivanju fundamentalne potrebe za društvenim redom i bezbednošću građana kao osnovnim ljudskim pravom, što se može ostvariti samo uvažavanjem ključnih principa demokratske policije: vladavine prava, legitimiteta, transparentnosti, odgovornosti i podređenosti civilnim vlastima“ (Pino & Wiatrowski, 2006, str. 3).

„U poslednjoj deceniji HH veka policija u Srbiji bila je praktično osnovni stub režima lične vlasti, potpuno pod uticajem nosilaca političke moći, što je rezultiralo njenom ozbiljnom deprofesionalizacijom“ (Kešetović, 2009, str. 432).

Svakako da u kontekstu prezentiranog koncepta odnosa policije i politike, istraživanje prakse odnosa policije i politike u Srbiji nakon demokratskih promena predstavlja veliki izazov za buduća istraživanja.

LITERATURA

- Bayle, J.L. (1992). *La police - Approche socio-politique*. Paris: Montcherstien.
- Bayley, D.H. (1990). *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- Кешетовић, Ж. (1995). Полиција и цензура. *Безбедност*, 3, 405–416.
- Kešetović, Ž. (2009). Understanding diversity in policing – Serbian perspective. *Policing*, 32 (3), 431–445. DOI10.1108/13639510910981590
- Leonard, V.A. (1980). *Fundamentals of Law Enforcement*. St. Paul: West Publishing Co.
- Loubet del Bayle, J.L. (1992). *La police - Approche socio-politique*. Paris: Montcherstien.
- Милосављевић, Б. (1997). *Наука о полицији*. Београд: Полицијска академија.
- Pino, W.N. (2001). Community Policing & Social Capital. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, (24) 2, 200–215. DOI 10.1108/13639510110390945
- Pino W.N. & Wiatrowski D.M. (2006). *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries*. Hampshire: ASHGATE.
- Reiner, R. (1985). *The Politics of the Police*. Brighton: Wheatsheaf Books.

POLICE IN POLITICAL LIFE

Summary

Besides the etymological similarities of two notions, the police and politics were in long period of time almost inseparable because the state power was not differentiated in organizational and functional sense.

However, later on the links between the police and politics also were very close. It is the fact that the relations between police organizations (agencies) and the subjects of the political process are really complex and determined by a number of factors. Besides the impact the police on politics, efforts of the holders of political power to influence the police are also historical constant. This is, to some extent, true even for the countries "civilization vanguard" despite the formal proclamation of the principle of political neutrality of the police.

Beside distinguishing the direct and indirect impact of the police on political life, it is even more important to make the difference between the legally permitted and illicit influence which we discussed in more details. At the same time, it should not be forgotten that the exercise of police function may contribute to the qualitative development of a democratic society.

Special contribution of the police in the development of democratic society is reflected in the achievement of the fundamental need for social order and security of citizens as a basic human right. This goal can be achieved on the basis on the key principles of democratic policing: the rule of law, legitimacy, transparency, accountability and subordination to civilian authorities.

Relations between the police and politics are particularly complex in transition countries, including Serbia so this subject deserves future extensive research.

